

## Rifiuti abbandonati: la valutazione della condotta del proprietario dell'area resta un compito alquanto complicato

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 19 dicembre 2022, n. 1997 - Mangia, pres.; Palmieri, est. - Buonerba (avv. Stasi) c. Comune di San Pietro Vernotico (avv. Massari).

**Sanità pubblica - Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione rifiuti - Illegittimità per mancata attivazione del preventivo contraddittorio procedimentale e per assenza di colpa.**

*La condanna del proprietario del suolo agli adempimenti di cui all'art. 192, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, necessita di un serio accertamento della sua responsabilità da effettuarsi in contraddittorio. Poiché le emergenze fattuali rendevano assolutamente dubbia una qualche forma di coinvolgimento del ricorrente [il proprietario dell'area] nella vicenda in esame l'Amministrazione avrebbe dovuto comunicare a quest'ultimo l'avvio del procedimento in esame, onde consentirgli di articolare le proprie difese. In tal senso, l'Amministrazione non ha operato, sicché già sotto tale profilo è evidente l'illegittimità dell'atto impugnato.*

Il testo della sentenza è pubblicato in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)

Nonostante la forte sensibilizzazione della popolazione relativamente alle tematiche dell'ecologia, della tutela del territorio e del risparmio energetico, l'abbandono incontrollato di rifiuti resta una (brutta) pratica ancora troppo diffusa sul territorio nazionale, con tutte le sue spiacevoli conseguenze. Tra queste, le principali sono senza dubbio di ordine ambientale e paesaggistico; tuttavia, non si possono trascurare le ricadute di simili fenomeni sui proprietari delle aree che sono teatro dell'abbandono di rifiuti, da parte di terzi ignoti, dal momento che la legge prevede il possibile coinvolgimento dei primi negli illeciti commessi dai secondi. Tuttavia, come si avrà modo di vedere, detto coinvolgimento va fatto nel rigoroso rispetto sia di alcuni passaggi procedurali sia di alcune attente verifiche, necessari per il perfezionamento dei provvedimenti amministrativi comunali che vogliono ordinare la rimozione dei rifiuti abbandonati e il ripristino delle aree oggetto di abbandono. Col risultato che se i predetti passaggi e le predette verifiche amministrative non vengono compiuti nel modo corretto, con le dovute forme, l'intero provvedimento rischia di venire travolto, se impugnato davanti al giudice amministrativo.

Per avere un quadro chiaro dell'argomento, è bene partire dalla normativa di riferimento, cosa abbastanza facile dato che si tratta di un unico articolo di legge: l'art. 192, rubricato *Divieto di abbandono*, del d.lgs. n. 152/2006 (recante *Norme in materia ambientale*). Pur trattandosi, ad avviso di chi scrive, di una disposizione piuttosto chiara e dal tenore ineccepibile, tuttavia si registrano diverse incertezze in fase di applicazione, tanto dal punto di vista formale-procedimentale quanto da quello più sostanziale, a testimonianza del fatto che la norma, forse, non è così nitida come potrebbe apparire.

È bene, allora, partire dal testo dell'art. 192, per verificare, intanto, quali sono gli elementi certi di questa norma, che si compone di quattro commi. I primi due commi, francamente, non contengono elementi dubbi o di difficile interpretazione: mentre il primo comma stabilisce che «l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati», il secondo comma aggiunge che «è altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee». Questa prima parte della norma vieta, dunque, di lasciare (abbandonare/depositare/immettere) rifiuti di qualunque genere (solidi, liquidi) in maniera indiscriminata su tutte le superfici possibili (sul suolo, nel suolo, nelle acque).

In ottemperanza al principio comunitario *chi inquina paga* ed in coerenza con l'intero impianto del d.lgs. n. 152/02 (il c.d. T.U. ambientale), la norma è punitivamente concentrata sul responsabile del comportamento illecito, ma prevede il possibile coinvolgimento di altri soggetti. Prima di affrontare nel

dettaglio il cuore dell'articolo, rappresentato dal terzo comma, un esempio della riferita impostazione si ritrova nel quarto ed ultimo comma, a mente del quale «qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica (...) sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni».

La citata disposizione non fa altro che applicare al fenomeno dell'abbandono (o deposito, o immissione) di rifiuti le regole del d.lgs. n. 231/01, sul possibile coinvolgimento dell'Ente di appartenenza nelle condotte di soggetti che abbiano agito (illecitamente) nell'interesse oppure a vantaggio dell'Ente stesso<sup>1</sup>. Per completare il quadro normativo tracciato dall'art. 192 qui all'esame, si deve ora passare al terzo comma, peraltro espressamente richiamato dal quarto comma, appena esaminato, relativamente alle modalità amministrative da seguire per il coinvolgimento di una persona giuridica<sup>2</sup> nelle attività illecite di un suo dipendente (persona fisica): il comma 4 citato, infatti, consente l'estensione della responsabilità «ai sensi e per gli effetti del comma 3».

Ebbene, il comma terzo è quello sicuramente più importante, quello cioè che racchiude la disciplina amministrativa applicabile alle fattispecie illecite vietate dalla norma e quella che, alla fine, ha determinato e continua a determinare profonde incertezze applicative negli operatori di settore, specialmente dalla parte pubblica. La citata disposizione così recita: «Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

Come si può osservare, si tratta di una disposizione normativa piuttosto ricca, che in poche righe racchiude diversi concetti. In prima battuta, la norma stabilisce per la medesima condotta (l'abbandono di rifiuti) una reazione di tipo amministrativo, cioè l'ordine di rimozione e ripristino, accanto alle sanzioni di natura penale (riconducibili ai richiamati artt. 255 e 256 del Testo Unico ambientale, che identificano gli illeciti in questione quali reati contravvenzionali e prevedono le relative sanzioni); poi, tratteggia gli elementi salienti del procedimento amministrativo volto all'emanazione del menzionato ordine di rimozione/ripristino, fissando dei compiti precisi in capo agli agenti accertatori; infine, stabilisce le conseguenze, pratiche ed economiche, del mancato rispetto dell'ordine di rimozione/ripristino.

Quelle appena accennate sono, in buona sostanza, le caratteristiche amministrative sottostanti ad una vicenda di abbandono di rifiuti su aree di terzi. E la difficoltà nell'individuare gli effettivi responsabili dell'illecito porta spesso a coinvolgere i titolari delle aree con i rifiuti abbandonati, peraltro in conformità alla legge di turno che, come visto, prevede espressamente questa possibilità, sebbene con diversi elementi di attenzione da non poter trascurare.

Come visto dalla lettura del terzo comma dell'art. 192, per esemplificare possiamo dire che, a seguito di

---

<sup>1</sup> Per completezza, a testimonianza di un effettivo collegamento tra la disciplina sulla gestione illecita di rifiuti e quella da responsabilità amministrativa delle imprese, si ricorda che l'art. 25 *undecies* (*Reati ambientali*) del d.lgs. n. 231/01, al comma 2, lett. *b*), contempla, tra i reati presupposto della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, anche il reato di *Attività di gestione di rifiuti non autorizzata* (art. 256, d.lgs. n. 152/2006), stabilendo la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote per la gestione abusiva di rifiuti non pericolosi [violazione del comma 1, lett. *a*] e per le violazioni delle norme sul deposito temporaneo di rifiuti sanitari (violazione del comma 6, primo periodo) e la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote per la gestione abusiva di rifiuti pericolosi [violazione del comma 1, lett. *b*]), per la realizzazione e gestione di discarica abusiva (violazione del comma 3, primo periodo) e la miscelazione di rifiuti (violazione del comma 5).

<sup>2</sup> Che può andare dall'applicazione di sanzioni pecuniarie fino a provvedimenti sospensivi o inibitori dell'attività aziendale o al commissariamento in via giudiziale.

un episodio di abbandono di rifiuti, si rende necessario l'avvio di un procedimento amministrativo volto, in prima battuta, ad individuare l'autore materiale dell'abbandono.

È evidente che un simile accertamento comporta l'identificazione dell'area oggetto dell'abbandono; e da tale accertamento, i soggetti preposti al controllo traggono alcuni primi dati, quelli catastali, con l'indicazione precisa dei proprietari dell'area. Quindi, può capitare che, in fase di verifica, i controllori si trovino subito di fronte ad un dato noto – il proprietario dell'area – mentre l'effettivo responsabile dell'illecito rimane, in prima battuta, sconosciuto. Ciò posto, la norma consente di guardare anche ad altri soggetti, diversi sia dal proprietario che dal responsabile materiale: si tratta dei titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area incriminata. In tal modo, la legge permette di valutare il ruolo e l'eventuale coinvolgimento di quei soggetti che, laddove esistenti, dovrebbero avere un rapporto più stretto con l'area in questione: si pensi, ad esempio, all'affittuario che, rispetto al proprietario di un immobile, ha sicuramente una maggiore frequentazione dell'area, avendone il possesso (*recte* la detenzione, ma poco importa ai presenti fini) rispetto al proprietario, deprivatosi di tale potere per via negoziale. Tuttavia, la difficile individuazione del responsabile effettivo, il timore di dover eseguire gli interventi senza rimborsi (la legge prevede la rivalsa verso il responsabile, ovviamente quando individuato) e l'esistenza di un soggetto certo e ben individuato – il proprietario – portano molto spesso la Pubblica Amministrazione a rivolgersi direttamente ed esclusivamente verso di lui: quando va bene, stabilendo a priori una sua colpevolezza nell'illecito; assai più spesso, invece, senza alcun rimprovero specifico, lasciando in capo a questi ogni onere (economico e pratico) di natura difensiva.

Si assiste, così, a numerosi episodi di ricorsi al Tribunale amministrativo regionale avverso provvedimenti comunali privi di ogni garanzia procedimentale, carenti nei presupposti e scadenti nelle motivazioni e che, però, finché non impugnati nel termine decadenziale di sessanta giorni – oppure dopo lo spirare invano di detto termine – sono validi ed efficaci, a tutto vantaggio del Comune procedente (che nella peggiore delle ipotesi, quando cioè il proprietario destinatario di ordinanza non si è premurato né di impugnare né di ripulire, avrà un soggetto cui addebitare le spese di pulizia). Come contropartita a questa fenomenologia, si registra un atteggiamento piuttosto rigoroso dei T.A.R. aditi, i quali pretendono un certo rigore formale e procedurale, spesso assente nelle vicende che finiscono al loro vaglio.

Tra queste, possiamo da ultimo citare T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I, 19 dicembre 2022, n. 1997, in cui un'ordinanza sindacale di rimozione rifiuti è stata dichiarata illegittima per la mancata attivazione del preventivo contraddittorio e per l'assenza di colpa del proprietario dell'area. Nel caso di specie, l'amministrazione comunale aveva ricevuto una nota informativa dalla Guardia di finanza relativamente alla presenza di un cumulo di rifiuti di vario genere insistenti su un'area recintata, che risultavano evidentemente abbandonati. Sulla base di questa informativa, il Comune aveva emanato un'ordinanza nei confronti del proprietario, senza che costui venisse ascoltato. A seguito dell'impugnazione operata da quest'ultimo, il T.A.R. ha potuto esprimere alcune importanti considerazioni, valide per decidere la questione particolare ma utili, in generale, ogni qualvolta un Comune debba affrontare un fenomeno di abbandono rifiuti.

In prima battuta, il T.A.R. ha ricordato la fondamentale funzione partecipativa insita nell'impianto procedimentale dell'art. 192 e rappresentata dal coinvolgimento degli interessati in un formale contraddittorio, volto certamente alla individuazione del responsabile ma anche – e forse soprattutto – a consentire ai potenziali destinatari del provvedimento conclusivo (il proprietario e gli altri titolari di diritti sull'area) di esprimere e dimostrare sin da subito la propria estraneità verso il fatto accertato, evitando la più complessa e costosa discolpa in sede giudiziale. E tanto è forte questa esigenza che il T.A.R. ricorda, condividendolo, un precedente orientamento giurisprudenziale<sup>3</sup> secondo il quale il materiale ed effettivo coinvolgimento degli interessati è talmente importante per cui procedere con le ordinarie forme di comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7, legge n. 241/90, è assolutamente imprescindibile, non potendo trovare applicazione in questa sede la deroga contenuta nell'art. 21 *octies*,

---

<sup>3</sup> T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 7 gennaio 2020, n. 4, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

legge n. 241/90 cit., che in buona sostanza consente all'amministrazione procedente di omettere tale adempimento se in ogni caso il contenuto del provvedimento «non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato». Ad ulteriore dimostrazione del fatto che il Comune non può e non deve ritenere di avere le idee chiare sin da subito e che, anzi, quand'anche così fosse, non può tuttavia prescindere dall'istruire questa obbligatoria fase procedimentale.

Il peccato originale racchiuso in questa omissione si riverbera, poi, nella parte più sostanziale del provvedimento comunale impugnato, quella legata alla sua motivazione, alle ragioni per le quali l'amministrazione ha ritenuto doveroso procedere nei confronti del proprietario, il quale ha eccepito la sua mancanza di colpa nell'illecito riscontrato. Costui, infatti, in fase di contestazione ha insistito su un elemento per vero già presente nell'informativa della P.G., vale a dire che l'area era recintata. Ebbene, mentre per il ricorrente tale circostanza confermerebbe la sua estraneità coi fatti illeciti, per il T.A.R. questo elemento rivelerebbe nel proprietario «la sua diligenza nella cura del fondo in esame, avendo egli – in epoca antecedente lo sversamento dei rifiuti – provveduto alla recinzione dell'area», attivandosi, peraltro, in una maniera non ritenuta necessaria (recintare la proprietà privata è un adempimento non obbligatorio e, come tale, non valutabile *a contrario* per stabilire la colpevolezza del proprietario)<sup>4</sup>.

Come visto, per poter avere un legittimo coinvolgimento del proprietario ai fini dell'art. 192, d.lgs. n. 152/06 è necessario un puntuale e concreto accertamento delle sue responsabilità, che deve poggiare su basi solide e valutabili, con la conseguenza che anche dopo aver avviato e definito il prescritto contraddittorio, il Comune deve dare preciso atto delle sue risultanze e ben descrivere i profili di addebito verso il proprietario, senza elementi di incertezza o di mera presunzione<sup>5</sup>.

*Paolo Costantino*

---

<sup>4</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV 3 dicembre 2020, n. 7657, in *Foro amm.*, 2020, 12, 2263.

<sup>5</sup> Si veda T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 19 dicembre 2022, n. 561, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), secondo cui un'ordinanza comunale di rimozione rivolta al proprietario (incolpevole) è stata dichiarata illegittima (anche) per difetto di motivazione, laddove la riconducibilità dei rifiuti abbandonati alle attività facenti capo al proprietario era dedotta e non già dimostrata, con utilizzo di verbi al condizionale, la qual cosa lascerebbe, secondo i giudici, troppi margini di incertezza (che se non ci fosse stata, avrebbe visto nella parte motiva del provvedimento i verbi coniugati al modo indicativo).